

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«لایحه نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاهی
(صندوق مکانیزه فروش)
(اعاده شده از شورای نگهبان)»**



مقدمه

لایحه «نحوه استفاده، نگهداری و نظارت بر پایانه فروشگاهی (صندوق مکانیزه فروش)» که در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود پس از ارسال نزد شورای نگهبان با ایرادات و ابهاماتی مواجه گردید. از این رو کمیسیون تخصصی مربوطه به منظور رفع این موارد اصلاحاتی را در مصوبه اولیه مجلس اعمال و جهت تصویب صحن علنی مجلس ارائه نموده است. در این گزارش به بررسی گزارش کمیسیون در این خصوص خواهیم پرداخت.

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

بررسی مصوبه کمیسیون

ماده (۱)

اصلاحات کمیسیون در بند «ح» ماده (۱) در واقع ناظر به ایرادات بند «۱» و «۲» اظهار نظر شورای نگهبان می‌باشد. با این توضیح که شورای نگهبان در این دو بند اولاً اطلاق سیاست‌گذاری توسط کارگروه سامانه مؤدبان را خلاف موازین شرع و همچنین مغایر بند یک اصل یکصد و پنجم و یکصد و هشتم قانون اساسی شناخته بود و همچنین به جهت ترکیب کارگروه اطلاق این امر را مغایر اصول هشتاد و پنجم و یکصد و هشتم قانون اساسی نیز شناخت.

شماره ثبت:

۱۱۳

شماره چاپ:

۱۳۲۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۲/۱۵

ثانیاً اطلاق اعضای این کارگروه را از جهت اینکه آیا شرط وثاقت و امانت در آنها مسلم می‌باشد یا خیر و از این جهت که مشخص نیست آیا شامل افراد گزینش نشده می‌شود یا خیر واجد ابهام دانست. از این رو کمیسیون با در نظر گرفتن این موارد سیاست‌گذاری موضوع صلاحیت این کارگروه را مقید به چارچوب این قانون و اسناد بالادستی قرار داده است و از سوی دیگر مقرر داشت که نمایندگان دستگاه‌ها که عضو این کارگروه می‌باشند باید از میان کارکنان دستگاه‌ها انتخاب شوند و همچنین مصوبات کارگروه صرفاً پس از تأیید وزرای امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات لازم‌الاجرا خواهد بود.

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

بنابراین ایرادات و ابهامات مورد نظر شورای نگهبان در خصوص بند «ح» ماده (۱) مرتفع به نظر می‌رسد.

ماده (۲)

اصلاحات پیشنهادی کمیسیون در این ماده در واقع می‌تواند ناظر به بند «۱۰» اظهار نظر شورا تلقی شود. با این توضیح که شورای نگهبان در این بند «اطلاق احکام این لایحه نسبت به اشخاصی که توانایی استفاده از امکانات جدید را ندارد و یا حرجی نسبت به آنها ایجاد می‌شود» را خلاف موازین شرع شناخته است. به عبارت دیگر به اعتقاد شورا به دلیل برخی پیچیدگی‌های فنی به کارگیری پایانه‌های فروشگاهی و همچنین نحوه کار با سامانه مؤدبان، همه افراد به صورت مطلق قادر به استفاده از این چنین پایانه‌ها و سامانه‌هایی نمی‌باشند و لذا اطلاق مزبور را مغایر شرع قلمداد کرده است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۵۲۶۷-۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۲/۱۸

به منظور رفع این ایراد کلی کمیسیون محترم در تبصره الحاقی «۱» پیش‌بینی نموده است که برخی از مؤدیان که به دلیل ارائه کالا و خدمات معاف از مالیات بر ارزش‌افزوده و نیز ماهیت کسب‌وکار آنها امکان عضویت در سامانه مؤدیان و صدور صورتحساب الکترونیکی را ندارند با تصویب هیئت وزیران از تکالیف مزبور معاف باشند. همچنین در تبصره الحاقی «۲» سازمان مالیاتی با همکاری اتاق اصناف موظف به ارائه آموزش و مشاوره به مؤدیانی شده است که توانایی کمتری در استفاده از پایانه‌های فروشگاهی دارند.

به نظر می‌رسد اگرچه با احکام الحاقی مزبور، ایراد کلی شورا مرتفع باشد ولیکن تعیین دامنه شمول قانون توسط هیئت وزیران، نسبت به مؤدیانی که ماهیت کسب‌وکار آنها امکان عضویت در سامانه مؤدیان و صدور صورتحساب الکترونیکی را فراهم نمی‌کند، چندان دقیق و واجد ضابطه نیست و چنین امری می‌تواند موجب ایراد مغایرت چنین حکمی با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به جهت تفویض تعیین دامنه شمول قانون به غیر از مجلس باشد.

ماده (۳)

اصلاح صورت گرفته در تبصره «۳» ماده (۳) به منظور رفع بند سوم از ایرادات شورای نگهبان می‌باشد. به موجب این ایراد «اتلاق واگذاری تعیین استانداردهای مربوط و شرایط دسترسی و تبادل داده به کارگروه (سامانه مؤدیان)، مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است».

در این رابطه کمیسیون با اصلاح عبارت «استانداردها و شرایط دسترسی و تبادل داده» در واقع سطح این موارد را به امور اجرایی تقلیل داده و مقصود خود از عبارات مزبور را به نحو دقیقی پیش‌بینی نموده است و لذا اولاً مغایرت اطلاق عبارات مزبور با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (مبنی بر منع تفویض قانونگذاری) رفع گردیده و ثانیاً با توجه به لزوم تأیید مصوبات کارگروه سامانه مؤدیان توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات مغایرت موارد مذکور در این تبصره با اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی رفع گردیده است.

ماده (۶)

شورای نگهبان در بند «۴» از اظهارنظر خود ماده (۶) مصوبه را «از این جهت که آثار عدم صدور صورتحساب الکترونیکی و معیارهای اناطه مشخص نیست» واجد ابهام دانسته است. همچنین واگذاری این موضوع در خصوص واحدهای جدیدالتأسیس یا واحدهای فاقد سابقه مالیاتی به آیین‌نامه را نیز مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته است.

با این توضیح که بر اساس این ماده، اشخاص نمی‌توانند بیش از سه برابر صورتحساب‌هایی که در دوره مشابه سال قبل به عنوان فروش به سازمان مالیاتی اظهار کرده‌اند، صورتحساب صادر کنند و تنها در صورتی امکان صدور صورتحساب بیش از ۳ برابر فراهم می‌شود که سازمان با آن موافقت کند. یعنی در صورتی که سازمان موافق نباشد، شخص مشمول نمی‌تواند در نتیجه چنین حکمی بیش از مقدار مذکور در ماده، صورتحساب صادر نماید. در حالی که برای موافقت سازمان هیچ ضابطه یا شرایطی را ذکر نکرده است و مشخص نیست بر چه اساسی سازمان می‌تواند با صدور صورتحساب بیش از ۳ برابر دوره سال قبل موافقت یا مخالفت نماید؟

از سوی دیگر در خصوص واحدهایی که فاقد سابقه مالیاتی هستند یا واحدهای جدیدالتأسیس، حد مجاز صدور صورتحساب‌ها به آیین‌نامه واگذار شده است. این در حالی است که صدور صورتحساب‌های موضوع این قانون در حقیقت ارتباط وثیق و مستقیمی با مالیات متعلق به اشخاص مشمول دارد و همان طور که در این ماده نیز برای آن تعیین تکلیف شده است، امری است با ماهیت تقنینی، لذا واگذاری تعیین تکلیف موضوع به آیین‌نامه مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. حال کمیسیون به منظور رفع این ابهام و ایراد، شرط لازم برای صدور صورتحساب بیش از ۳ برابر برای هر مؤدی و یا برای واحدهایی که فاقد سابقه مالیاتی هستند یا واحدهای جدیدالتأسیس را به صراحت پیش‌بینی نموده و مقرر داشته صدور صورتحساب بیش از حد مقرر منوط به پرداخت مالیات بر ارزش‌افزوده متعلق یا تعیین ترتیب پرداخت بدهی مالیاتی یا ارائه تضامین کافی خواهد بود. لذا ایراد و ابهام مزبور مرتفع گردیده است.

ماده (۱۱)

بر اساس این ماده، بانک مرکزی موظف گردیده است امکان دسترسی سازمان مالیاتی را به اطلاعات درگاه‌های پرداخت و تراکنش‌های شبکه‌های بانکی کشور فراهم کند. اما نکته‌ای که در این خصوص از نظر شورای نگهبان محل ایراد قرار گرفته، این است که ضوابط چگونگی دسترسی سازمان، نوع اطلاعات قابل دسترسی و نیز سطح دسترسی سازمان توسط قانونگذار تعیین نشده و به موجب این ماده «به ترتیبی که سازمان درخواست می‌کند» صورت می‌گیرد.

از همین رو شورای نگهبان در پنجمین بند از ایرادات خود ماده (۱۱) مصوبه را به جهت اینکه «باید ترتیب و شرایط دسترسی به اطلاعات درگاه‌ها توسط قانون تعیین گردد»، اطلاق درخواست به ترتیبی که سازمان مشخص می‌کند را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته است.

در این خصوص بر اساس مصوبه کمیسیون، با حذف عبارت «به ترتیبی که سازمان درخواست می‌کند»، دسترسی برخط سازمان مالیاتی به اطلاعات مورد نظر را پیش‌بینی نموده است. در این رابطه اگرچه با حذف عبارت مزبور ایراد شورای نگهبان ناظر به مغایرت صلاحیت تفویضی به سازمان مالیاتی با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مرتفع می‌باشد ولیکن این امکان وجود دارد که اطلاق عبارت «امکان دسترسی» به دلیل آنکه می‌تواند شامل همه تراکنش‌ها و اطلاعات مالی حتی مواردی که به فعالیت‌های اقتصادی و مالیات‌های متعلقه ارتباطی ندارد بشود، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گیرد.

شایان ذکر است در این ماده واژه غیرفارسی (POS) نیز به دلیل ایراد شورای نگهبان (بند «۱۱» ایرادات) ناظر به مغایرت به کارگیری خط غیرفارسی با اصل پانزدهم قانون اساسی حذف شده است.

ماده (۱۵)

شورای نگهبان در قسمت اول از ایراد خود به ماده (۱۵) «اطلاق واگذاری هر نوع اطلاعات از جمله مسائل امنیتی» را خلاف موازین شرع شناخته است. از همین رو در گزارش کمیسیون، رعایت «ملاحظات امنیتی» به عنوان شرط واگذاری اطلاعات شناخته شده است و لذا این بخش از ایراد شورای نگهبان مرتفع می‌باشد.

همچنین شورا ذیل این ماده را به جهت اینکه ضوابط مربوطه به استفاده از اطلاعات را تعیین ننموده، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته است. در این خصوص به جهت اینکه کمیسیون اصلاحی در این رابطه انجام نداده است، ایراد شورای نگهبان باقی به نظر می‌رسد. علاوه بر این شورای نگهبان تبصره «۲» این ماده را به دلیل اینکه «اطلاق لزوم جبران خسارت از جهت شمول نسبت به مواردی که اسباب ضمان برای متخلفان وجود ندارد واجد اشکال می‌باشد» مورد ایراد قرار داده است. در این رابطه کمیسیون با اضافه کردن قیدی مبنی بر اینکه «الزام به جبران خسارت شامل مواردی که وارد شدن آسیب منتسب به متخلف نیست نمی‌گردد» ایراد مزبور را مرتفع نموده است.

ماده (۲۵)

شورای نگهبان در هفتمین بند از ایرادات خود ماده (۲۵) را «از این جهت که روشن نیست آیا شامل مراجع قضایی می‌شود یا خیر» واجد ابهام دانسته است. توضیح آنکه بر اساس این ماده، صورتحساب‌هایی که در سامانه مؤدیان ثبت نشده باشد، فاقد اعتبار بوده و در هیچ‌یک از مراجع قانونی قابلیت استناد نخواهد داشت. لذا اطلاق عبارت «مراجع قانونی» به دلیل اینکه می‌تواند شامل مراجع قضائی شود و در نتیجه عدم قابلیت استناد به صورتحساب‌های مربوط در چنین مراجعی واجد اشکال می‌باشد، از سوی شورا واجد ابهام شناخته شده است. از این رو در گزارش کمیسیون چنین صورتحساب‌هایی صرفاً در «مراجع دادرسی مالیاتی» قابل استناد نخواهند بود و در نتیجه سعی شده تا مراجع قضائی از شمول این حکم مستثنی گردند.

ماده (۲۶)

بر اساس این ماده سازمان می‌تواند از خدمات شرکت‌های معتمد که در بند «ج» ماده (۱) به آن اشاره شده است بهره‌مند گردد. شرکت‌های مزبور از طرفی با سازمان و از طرف دیگر با مؤدیان مالیاتی ارتباط زیادی خواهند داشت. از این‌رو ضروری است ابعاد مختلف ارتباط سازمانی شرکت‌های مزبور با سازمان و همچنین ضوابط حاکم بر نحوه ارتباط شرکت‌ها با مؤدیان مالیاتی به طور دقیق مشخص گردد. از همین رو شورای نگهبان «اتفاق و اگذاری تعیین شرایط، نحوه انتخاب، چگونگی ارتباط با سازمان و مؤدیان، تعیین تعرفه‌ها و سایر مقررات» در خصوص این شرکت‌ها به آیین‌نامه را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته است. در این خصوص کمیسیون با اضافه نمودن قید «بر اساس قوانین مربوطه» جهت تدوین آیین‌نامه مزبور، سعی نموده ایراد شورای نگهبان را مرتفع نماید. لکن نکته‌ای که در این خصوص قابل طرح می‌باشد این است که مشخص نیست چه قوانینی ناظر به این موضوع وجود دارد تا آیین‌نامه مورد نظر مبتنی بر آن تدوین گردد. لذا ممکن است این موضوع توسط شورای نگهبان واجد ابهام شناخته شود.

ماده (۲۷)

بر اساس این ماده به سازمان امور مالیاتی اختیار داده می‌شود تا سازمانی را که واجد شخصیت حقوقی است ایجاد نماید تا بر شرکت‌های معتمد نظارت داشته و به «تنظیم مقررات» و «تعیین استانداردها و شاخص‌های توسعه...» اقدام نماید. بر این اساس مبتنی بر نظر شورای نگهبان، اولاً ایجاد شخصیت حقوقی امری است که ماهیت قانونی دارد و از این جهت، تفویض ایجاد آن به سازمان امور مالیاتی مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است و ثانیاً وظایفی که برای این شخصیت حقوقی خودانتظام پیش‌بینی شده است نظیر تنظیم مقررات یا تعیین استانداردها، با توجه به اینکه ترکیب اعضا و رییس شخصیت حقوقی مزبور مشخص نشده است مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است. در این خصوص مطابق مصوبه کمیسیون، اولاً صلاحیت اختیاری سازمان مالیاتی در ایجاد نهاد تنظیم مقررات به تکلیف قانونی تبدیل شده است، ثانیاً ساختار مزبور صرفاً در قالب یک مرکز درون ساختار سازمانی مالیاتی خواهد بود (و نه یک شخصیت حقوقی جدید) و ثالثاً مصوبات نهاد مذکور پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات لازم‌الاجرا دانسته شده است. لذا به نظر می‌رسد با اصلاحات صورت گرفته ایرادات شورای نگهبان نسبت به این ماده مرتفع می‌باشد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به توضیحات پیشین اکثر ایرادات و ابهامات شورای نگهبان در خصوص مصوبه مجلس به نظر مرتفع می‌رسد و لکن به نظر می‌رسد همچنان ایراداتی نسبت به مواد (۲)، (۱۱)، (۱۵) و (۲۶) مطابق توضیحات ذکر شده باقی باشد که لازم است مطابق سازوکار پیش‌بینی شده در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نسبت به رفع آن اقدام نمود.